Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5497

28. 06. 76

Sachgebiet 2

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG) – Drucksachen 7/1027, 7/5277 –

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 436. Sitzung am 25. Juni 1976 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 10. Juni 1976 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den nachstehenden Gründen einberufen wird.

Gründe

1. **Zu § 1**

In § 1 Abs. 2 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Für personenbezogene Daten, die nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt sind und in nicht automatisierten Verfahren bearbeitet werden, gelten von den Vorschriften dieses Gesetzes nur die §§ 6, 41 und 42."

Begründung

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu § 2 des Regierungsentwurfs empfohlen, die Ausnahme für die nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmte Daten zu streichen. Diese Auffassung vertritt der Bundesrat im Grundsatz weiter. Aus Gründen der Praktikabilität hält er es aber für vertretbar, in nicht-automatisierten Verfahren verarbeitete personenbezogene Daten nur den Datensicherungsvorschriften sowie den Vorschriften über Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zu unterwerfen.

2. **Zu § 6 und zur Anlage zu § 6**

a) § 6 ist wie folgt zu fassen:

„§ 6
Maßnahmen der Datensicherung

(1) Wer im Rahmen des § 1 Abs. 2 oder im Auftrag der dort genannten Personen oder Stellen personenbezogene Daten verarbeitet, hat die erforderlichen technischen, organisatorischen, baulichen und personellen Maßnahmen gegen Mißbräuche und Fehler bei der Datenverarbeitung, insbesondere gegen unbefugte oder unbeabsichtigte Veränderung, Entnahme oder Zerstörung zu treffen (Datensicherung). Erforderlich sind die Maßnahmen, die den jeweils bestehenden Gefährdungen mit angemessenem Aufwand entgegenwirken.

(2) Für automatisierte Verfahren sind für die in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Kontrollbereiche die nach Absatz 1 erforderlichen Maßnahmen der Datensicherung zu treffen. Maßnahmen für einzelne Kontrollbereiche können dann entfallen, wenn die Daten durch die Gesamtheit der Maßnahmen angemessen im Sinne des Absatzes 1 gesichert werden."

b) Die Überschrift der Anlage zum Gesetz ist wie folgt zu ändern:

„Anlage zu § 6 Abs. 2"

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Begründung zu a) und b)

Durch die Neufassung des § 6 wurde der Inhalt dieser Vorschrift zu stark in die formale Richtung des Gesetzesvollzugs gelenkt. Zweck der Datensicherungsmaßnahmen muß es aber sein, umfassende Vorkehrungen gegen unbefugtes oder unbeabsichtigtes Manipulieren mit Daten zu treffen. Dem trägt die vorgeschlagene Neufassung von Absatz 1 Satz 1 Rechnung.

Andererseits will die Neufassung vermeiden, daß durch zu starre Vorschriften technischer Fortschritt verhindert wird. Es dürfen auch nicht hohe Kosten dadurch entstehen, daß Maßnahmen zu treffen sind, die für die konkrete Gefährdungslage nicht notwendig sind. Es wird daher eine von der Mehrzahl der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung vom 31. März 1976 geforderte doppelte Optionalität vorgeschlagen:

> Im manuellen wie automatisierten Verfahren sind nur Maßnahmen notwendig, deren Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum konkreten Schutzzweck steht (Absatz 1 Satz 2).
>
> In automatisierten Verfahren müssen im Grundsatz in jedem der in der Anlage genannten Kontrollbereiche einzelne Maßnahmen getroffen werden. Sie können in einem Kontrollbereich ganz entfallen, wenn insgesamt ausreichende Datensicherung gewährleistet ist.

Durch die vorgeschlagene Formulierung wird erreicht, daß im Bestreitensfall der für die Datenverarbeitung Verantwortliche nachzuweisen hat, daß eine in Erwägung zu ziehende Maßnahme inadäquat ist und daß (in automatisierten Verfahren) Maßnahmen in einem Kontrollbereich überhaupt entbehrlich sind.

Die Verordnungsermächtigung im bisherigen Absatz 2, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht zweifelsfrei ist, kann dann wegfallen. Zu gegebener Zeit kann die Anlage durch förmliches Gesetz geändert werden.

3. **Zu § 7**

a) In § 7 Abs. 2 ist Satz 1 eingangs wie folgt zu fassen:

„Soweit der Datenschutz nicht landesrechtlich geregelt ist, gelten die Vorschriften dieses Abschnitts mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 auch für:

1. ...."

Begründung

Mit dieser Änderung wird der Geltungsbereich des Gesetzes dem des Verwaltungsverfahrensgesetzes angepaßt. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil der Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung zum Verwaltungsverfahren zu rechnen ist und der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Initiative des Bundesrates entsprechend eingeschränkt worden ist. Die derzeitige Fassung würde zwangsläufig zu einem Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht führen, da — je nach Rechtsgrundlage der Einzelaufgabe — Bundes- oder Landesdatenschutzrecht Anwendung finden muß. Häufig wird es sogar dazu kommen, daß innerhalb eines Verfahrens unterschiedliches Datenschutzrecht anzuwenden ist. Diese Schwierigkeiten können durch Übernahme der Vorschrift über den Geltungsbereich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz vermieden werden.

b) In § 7 Abs. 2 Nr. 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Werden Bundesgesetze, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, von den in Satz 1 genannten Behörden als eigene Angelegenheit der Länder ausgeführt, so gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates die Vorschriften dieses Abschnitts für anwendbar erklären."

Begründung

Artikel 84 Abs. 1 GG gewährt dem Bund keine selbständigen Gesetzgebungszuständigkeiten für den Erlaß von Verfahrensregelungen; sie setzen vielmehr eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus und ermöglichen nur, Verfahrensvorschriften als Annex-Kompetenz zu den in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Gesetzen zu treffen. Aus diesem Grund können Verfahrensregelungen nicht losgelöst von den materiellen Bestimmungen in einem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes für die Verwaltungsbehörden geregelt werden. Diese Abhängigkeit der Verfahrensvorschriften von der ihnen zugrunde liegenden materiellen Norm schließt es aus, daß bereits Verfahrensregelungen für künftige bundesrechtliche Vorschriften in das Gesetz einbezogen werden. Auf § 1 Abs. 2 Satz 2 VwVfG wird Bezug genommen.

4. **Zu §§ 7, 12 und 19**

a) § 7 Abs. 2 ist Nummer 2 zu streichen; die Bezifferung „1." entfällt.

b) In § 7 ist folgender neuer Absatz 2 a einzufügen:

„(2 a) Die Vorschriften dieses Abschnittes gelten nicht für Behörden und sonstige öffentliche Stellen, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, sowie für Behörden des Strafvollzugs."

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrates vom 25. Juni 1976

c) In § 12 Abs. 2 Nr. 1 sind die Wörter „der Staatsanwaltschaft und" zu streichen.

d) In § 19 Abs. 1 Satz 1 sind die Wörter „, ausgenommen die Gerichte, soweit sie nicht in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden" zu streichen.

Begründung

Die Vorschriften des zweiten Abschnitts passen nicht für solche Stellen, bei denen der Datenschutz durch Sonderregelungen gesichert ist, die bereits auf die Besonderheiten der jeweiligen Materie zugeschnitten sind. Diesem Gesichtspunkt trägt die Ausnahmevorschrift des § 45 nur zum Teil Rechnung. Soweit Gerichte und sonstige Stellen des Bundes und der Länder als Organe der Rechtspflege tätig werden, sind derartige Spezialregelungen unerläßlich. Die bundes- und landesrechtlichen Verfahrensgesetze enthalten die den Eigengesetzlichkeiten der jeweiligen Verfahren Rechnung tragenden Sonderregelungen zum Schutz des Persönlichkeitsbereichs. Sollten sie im Einzelfall nicht ausreichen, müßten sie dort ergänzt werden. Eine teilweise Anwendung der Vorschriften des zweiten Abschnitts würde die Praxis der Gerichte nur mit vermeidbaren Zweifelsfragen belasten. Es liegt im Interesse einer klaren Datenschutzgesetzgebung, den Anwendungsbereich eindeutig zu klären. Dies ist allein über die in § 45 nur beispielhaft aufgezählten vorrangigen Vorschriften nicht möglich, zumal die vom Bundestag beschlossene Fassung landesrechtliche gerichtsverfahrensrechtliche Regelungen (Berufsgerichtsbarkeit der Heilberufe, Architekten usw.) nicht einbezieht.

Die erforderliche Klärung muß in einem eigenen Absatz erfolgen, da sie für die in Absatz 1 genannten Stellen des Bundes ebenfalls von Bedeutung ist.

Die Vorschläge zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und § 19 Abs. 1 Satz 1 sind Folgeänderungen.

5. **Zu §§ 9 bis 11**

Es sind

a) in § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Abs. 1 Satz 1 das Wort „Aufgaben" jeweils durch die Wörter „gesetzlichen Aufgaben" zu ersetzen und

b) in § 10 der Absatz 2 wie folgt zu fassen:

„(2) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ist zulässig, soweit sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich und sichergestellt ist, daß bei dem Empfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden."

Begründung zu a) und b)

Die Verarbeitung personenbezogener Daten im öffentlichen Bereich muß stärker in das Legalitätsprinzip eingebunden werden, als die vom Bundestag beschlossene Fassung es vorsieht. Es muß sichergestellt werden, daß das Verarbeiten personenbezogener Daten sich ausschließlich im Rahmen eines gesetzlichen Auftrages der Behörden hält. Damit kann erreicht werden, daß personenbezogene Daten letztlich nur auf Grund einer gesetzgeberischen Ermächtigung verarbeitet werden.

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften erfüllen zwar öffentliche Aufgaben, nicht aber gesetzliche Aufgaben im Sinne des staatlichen Rechts.

6. **Zu § 11**

In § 11 ist Absatz 2 zu streichen.

Begründung

Die Bestimmungen über die „freien Daten" paßt nicht in das Datenschutzgesetz, da es grundsätzlich keine „freien Daten" gibt. Der Schutz der Privatsphäre muß auf den Bürger bezogen sein, von dem es letztlich abhängt, was er als schutzwürdig ansieht oder nicht. Auf keinen Fall ist die „listenmäßige Übermittlung" von Datensammlungen Aufgabe der Behörden. Eine Notwendigkeit für die Regelung des § 11 Abs. 2 besteht deshalb nicht. Notwendigen Auskunftsansprüchen von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung kann von den Meldebehörden aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen entsprochen werden.

7. **Zu § 23**

In § 23 Satz 2 sind hinter dem Wort „Speichern" die Wörter „in nicht automatisierten Verfahren" einzufügen.

Begründung

Wenn die Speicherung von Daten, die aus allgemein zugänglichen Quellen stammen, überhaupt erlaubt sein soll, so ist sie jedenfalls auf die Speicherung in sog. herkömmlichen Verfahren zu begrenzen. Die Speicherung mittels automatisierter Verfahren dagegen, die in technisch leicht zu realisierender Weise Verknüpfungen mit anderen Daten ermöglicht und daher besonders gefahrenträchtig ist, muß der einschränkenden Bestimmung des § 23 Satz 1 unterworfen bleiben.

8. **Zu §§ 23 und 32**

Es sind

a) an den bisherigen Wortlaut des § 23, welcher zu Absatz 1 wird, folgender Absatz 2 anzufügen:

„(2) Daten über gesundheitliche Verhältnisse, strafbare Handlungen, Ordnungswid-

rigkeiten sowie religiöse oder politische Anschauungen dürfen nur mit Zustimmung des Betroffenen gespeichert werden."

b) in § 32 Abs. 1 folgender Satz anzufügen:

„§ 23 Abs. 2 gilt entsprechend."

Begründung zu a) und b)

Im privaten Bereich bedürfen besonders sensible Daten eines stärkeren Schutzes als die anderen personenbezogenen Daten. Die Verarbeitung der im Antrag genannten besonderen personenbezogenen Daten kann zu besonders schweren Verletzungen der Privatsphäre des Bürgers führen. Die Verarbeitung solcher Daten soll daher an die Zustimmung des Betroffenen gebunden werden.

9. **Zu § 24**

In § 24 ist Satz 3 zu streichen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlags zu § 11 Abs. 2.

10. **Zu § 26**

In § 26 Abs. 4 ist Nummer 5 wie folgt zu fassen:

„5. die personenbezogenen Daten deshalb nach § 27 Abs. 2 Satz 2 gesperrt sind, weil sie auf Grund gesetzlicher, satzungsmäßiger oder vertraglicher Aufbewahrungsvorschriften nicht nach § 27 Abs. 3 Satz 1 gelöscht werden dürfen."

Begründung

Aufbewahrungsvorschriften, nach denen personenbezogene Daten nicht gelöscht werden dürfen, können gesetzliche Grundlagen haben, aber auch satzungsmäßiger oder vertraglicher Natur sein.

11. **Zu §§ 30 und 40**

a) § 30 ist wie folgt zu fassen:

„§ 30
Aufgaben der Aufsichtsbehörde

(1) Die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde berät und unterstützt den Beauftragten für den Datenschutz in der Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz.

(2) Sie kann in die vom Beauftragten für den Datenschutz nach § 29 Nr. 1 geführte Übersicht Einsicht nehmen.

(3) Unberührt bleiben die Vorschriften der Gewerbeordnung.

(4) Die Landesregierung oder die von ihnen bestimmten Stellen bestimmen die zuständige Aufsichtsbehörde."

b) § 40 ist wie folgt zu fassen:

„§ 40
Aufgaben der Aufsichtsbehörde

(1) Die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde überwacht die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz im Anwendungsbereich dieses Abschnitts.

(2) Wer im Rahmen des § 31 Daten verarbeitet, hat der nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörde oder deren Beauftragten die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihm selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(3) Die von der nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörde mit der Überwachung beauftragten Personen sind befugt, soweit es zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist, Grundstücke und Geschäftsräume zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und in die geschäftlichen Unterlagen, namentlich in die gespeicherten personenbezogenen Daten und die Datenverarbeitungsprogramme Einsicht zu nehmen. Der Auskunftspflichtige hat diese Maßnahme zu dulden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

(4) Die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde kann

1. bestimmte Maßnahmen zum Vollzug des § 6 und der Anlage zu diesem Gesetz anordnen;
2. den Einsatz bestimmter Datenverarbeitungsverfahren verbieten, soweit durch Anordnung nach Nummer 1 oder wegen ihrer Nichtbefolgung ausreichender Datenschutz nicht zu bewirken ist;
3. den Betrieb einzelner Datenverarbeitungsanlagen oder der gesamten Datenverarbeitung untersagen, wenn ausreichender Datenschutz nicht zu bewirken ist.

(5) Maßnahmen nach Absatz 4 sind in das Register nach § 39 Abs. 2 einzutragen, wenn sie unanfechtbar oder sofort vollziehbar geworden sind. Sie sind fünf Jahre nach dem Eintrag zu löschen.

(6) Unberührt bleiben die Vorschriften der Gewerbeordnung.

(7) Die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen bestimmen die zuständigen Aufsichtsbehörden."

Begründung zu a) und b)

Der Bundestag hat gegenüber dem Regierungsentwurf auch im dritten Abschnitt des Gesetzes eine externe Kontrolle durch Landesbehörden eingeführt. Die Länder haben bereits während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag auf Schwierigkeiten hingewiesen, die im Vollzug des Gesetzes für den Aufbau und das wirksame Arbeiten einer solchen neuen Fachbehörde auftreten müssen. Kontrolle der Datenverarbeitung erfordert hochqualifiziertes und hochspezialisiertes Personal, das in der vom Gesetz vorgesehenen kurzen Zeit nicht ausreichend angeworben oder ausgebildet werden kann. Ohne dieses muß aber eine externe Kontrolle unwirksam bleiben.

Die vom Bundestag beschlossene Fassung, die externe Kontrolle auf eine „Anlaßaufsicht" zu beschränken, löst diese Probleme nicht. der Bürger, der die Behörde anruft, hat ein Recht auf Tätigwerden in angemessener Zeit. Es ist aber nicht vorhersehbar, in welchem Umfang Bürger von diesem Recht Gebrauch machen. Es ist für die Landesverwaltungen nicht berechenbar, welchen organisatorischen Zuschnitt und welche personelle Ausstattung derartige Behörden haben müssen.

Daher wird vorgeschlagen, eine Zusammenarbeit des (betrieblichen) Beauftragten für Datenschutz mit der staatlichen Aufsichtsbehörde zu regeln.

Die Aufsichtsbehörden hätten nach der vom Bundestag beschlossenen Fassung zwar Kontrollrechte, aber keine Eingriffsbefugnisse. Sie wären daher kaum in der Lage, festgestellten Verletzungen wirksam zu begegnen. Es erscheint daher sachgerecht, die externe Kontrolle zunächst — wie im Regierungsentwurf vorgesehen — auf den vierten Abschnitt zu beschränken, dort sie allerdings über die vorgesehenen Kontrollrechte hinaus mit Eingriffsrechten zu verstärken.

Ob und inwieweit auf Grund von Erfahrungen nach Inkrafttreten des Gesetzes der Aufbau externer Kontrollbehörden für den dritten Abschnitt notwendig ist, sollte einer Novellierung des Gesetzes vorbehalten bleiben.

12. **Zu § 39**

In § 39 Abs. 2 sind die Nummern 2 und 6 wie folgt zu fassen:

„2. Inhaber, Vorstände, Geschäftsführer oder sonstige gesetzlich oder verfassungsmäßig berufene Leiter und die mit der Leitung der Datenverarbeitung beauftragten Personen,";

„6. Name des Beauftragten für den Datenschutz,"

Begründung

Alle Personen, die für die automatische Datenverarbeitung verantwortlich sind, in das (öffentliche) Register aufzunehmen, würde einen datenschutzwidrigen Effekt haben. Sie wären dann unter Umständen das Ziel rechtswidriger Beeinflussungsversuche. Sachgerecht ist es hingegen, den Beauftragten für den Datenschutz der Aufsichtsbehörde zu melden, da sie mit ihm zusammenarbeiten soll.

Im übrigen notwendige Klarstellung.

13. **Zu § 47**

§ 47 ist wie folgt zu fassen:

„§ 47

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1978 in Kraft. Abweichend davon treten in Kraft:

1. § 12 Abs. 3, § 13 Abs. 4, § 16 und § 19 Abs. 4 Satz 8 am Tage nach der Verkündung des Gesetzes,
2. §§ 17, 18, 28 und 38 am 1. Juli 1977,
3. § 6 und die Anlage zu § 6 Abs. 2 am 1. Januar 1979."

Begründung

Die durch das Vermittlungsverfahren erforderliche Zeit muß sich auf das Inkrafttreten des Gesetzes auswirken.

Aus Gründen der Praktikabilität sollte das Gesetz auch zu Beginn eines Kalenderjahres in Kraft treten.

Die Vorschriften über die Beauftragten für den Datenschutz sollen vor dem allgemeinen Inkrafttreten wirksam werden, und zwar gleichermaßen für den öffentlichen wie für den privaten Bereich.